

MENCERMATI PENGAKUAN WILAYAH MASYARAKAT ADAT DALAM PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP

ADMINISTRATING THE RECOGNITION OF INDIGENOUS COMMUNITIES IN THE IMPLEMENTATION OF COMPLETE SYSTEMATIC LAND REGISTRATION

Muhammad Arman¹, Ibrahim Massidenreng², Armansyah Dore³

¹Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, Jakarta, Indonesia.

²Perhimpunan Pembela Masyarakat Adat Nusantara, Makassar, Indonesia.

³Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Sulawesi Barat, Mamuju, Indonesia.

anakkonjo@gmail.com

ABSTRAK

Sulit untuk menyangkali bahwa proses pendaftaran tanah melalui program sistem pendaftaran tanah sistematis lengkap menjadi alat yang “mematikan” eksistensi masyarakat adat terhadap hak kepemilikan bersama atas wilayah adat, tanah ulayat atau hak sejenisnya. Kekeliruan monologi dalam memaknai pendaftaran hak atas tanah terbatas hanya pada penerbitan sertifikat perorangan menjadi menjadi persoalan fundamental dalam sistem administrasi pendaftaran hak atas tanah. Padahal UUPA secara tegas menyatakan bahwa sumber hukum tanah nasional adalah hukum adat. Dalam ketentuan Pasal 56 UUPA dijelaskan pula bahwa selama Undang-undang tentang hak milik belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, maka penghormatan terhadap hak masyarakat adat atas wilayah adatnya atau hak yang serupa dengan itu, seharusnya diakomodir dalam administrasi pendaftaran tanah sebagai jalan keluar penyelesaian konflik pertanahan milik masyarakat adat.

Kata Kunci: Pendaftaran tanah sistematis lengkap, Hak Masyarakat Adat, Wilayah Adat.

ABSTRACT

It is difficult to deny that the process of land registration through the system of a complete systematic land registration system is a tool that "kills" the existence of indigenous peoples over common ownership rights over customary land, customary land or similar rights. Monological error in interpreting the registration of land rights is limited to the issuance of individual certificates to be a fundamental problem in the administration system of registration of land rights. Even though the LoGA explicitly states that the source of national land law is customary law. In the provisions of Article 56 of the Loga it is also explained that as long as the law on property rights has not yet been established, the provisions of customary law will apply, as long as it does not conflict with national and state interests, based on national unity and does not conflict with statutory regulations. Thus, respect for the rights of indigenous peoples over their customary territories or similar rights, should be accommodated in the administration of land registration as a way out for the resolution of land conflicts belonging to indigenous peoples.

Keywords: Complete systematic land registration, Indigenous Peoples Rights, Indigenous Territories.

PENDAHULUAN

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan salah satu program yang dibangun oleh pemerintahan Presiden Jokowi-JK untuk melakukan percepatan pembaharuan agraria seluas 9,8 juta hektar dan target pendaftaran tanah sistematis lengkap sebanyak 23 juta bidang tanah sampai tahun 2019 oleh Kementerian ATR/BPN. Proyek ini di danai melalui utang dari Bank Dunia sebesar \$ 200 Juta dan \$ 40 Juta dana pendamping dari pemerintah Indonesia yang secara khusus digunakan untuk pendaftaran tanah. Pertanahan elektronik (menghasilkan data, untuk penyiapan peta batas desa di daerah target proyek mencakup kawasan non-hutan dan batas luar kawasan hutan), dan memfasilitasi regularisasi dan registrasi hak atas tanah dalam sistem pertanahan elektronik (eLand), termasuk pendaftaran tanah hak bersama dan kepemilikan individu.

Selain itu, PTSL juga bertujuan untuk menghasilkan peta kompresif hak penguasaan (Kepemilikan, hunian, konsesi, lisensi, sewa dan lain-lain), penggunaan lahan, indikasi delineasi dan memperjelas batas Kawasan Hutan (melalui survei bersama dengan KLHK), dan batas-batas lain yang disepakati, melakukan indentifikasi terhadap areal atau batas yang sedang berkonflik/sengketa serta memperkuat infrastruktur dan layanan kantor pertanahan setempat termasuk dengan mengadopsi sistem administrasi pertanahan elektronik dan arsip digital, meningkatkan akses dan ketersediaan informasi geospasial untuk pembaruan agraria, administrasi hak atas tanah dan hak penguasaan, dan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan di provinsi-provinsi sasaran dengan meningkatkan jaringan referensi geospasial dan teknologi Infrastruktur data geospasial.

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diselenggarakan Kementerian ATR/ Ka. BPN yang menargetkan 126 juta bidang tanah di Indonesia terdaftar dan tersertifikasi keseluruhan pada tahun 2025 Kemudian dijabarkan dalam target-target 5 juta bidang pada tahun 2017, 7 juta bidang pada tahun 2018, 9 juta bidang pada tahun 2019 dan 10 juta setiap tahunnya sampai dengan tahun 2025.

Karena jika pendaftaran tanah dilakukan rutinitas seperti biasanya setahun kurang lebih 500 ribu bidang, membutuhkan waktu 160 tahun untuk tanah terdaftar seluruh Indonesia (Purbaya 2017). Dalam dokumen “Program Percepatan Reforma Agraria, Kerangka Kerja Pengelolaan Lingkungan dan Sosial (ESM)” yang dikonsultasikan pada tanggal 18 April 2018 di Kantor Kementerian ATR/BPN RI, disebutkan bahwa PTSL dilakukan dengan tujuan untuk membantu penyiapan data peta batas desa di daerah target proyek (mencakup kawasan hutan dan batas luar kawasan hutan), memfasilitasi regularisasi dan registrasi hak atas tanah dalam sistem administrasi.

Adapun lokasi prioritas Pembaharuan Agraria dan Program Lanskap Berkelanjutan termasuk program PTSL akan di laksanakan di Pulau Sumatera (Riau, Jambi dan Sumatera Selatan) dan Pulau Kalimantan (Timur, Tengah, Barat dan Selatan), sebagaimana peta yang ditandai dibawah ini:



Sumber Data: Dokumen Program Percepatan Reforma Agraria, Draft Konsultasi Publik #1, Kerangka Kerja Pengelolaan Lingkungan dan Sosial (ESMF). Kementerian ATR/BPN, 2018.

Merujuk pada dokumen tersebut diatas, maka kelahiran Permen ATR/BPN No.6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis lengkap (PTSL), tidak dapat dilepaskan dari beberapa kebijakan penyelesaian konflik hak ulayat atau hak serupa masyarakat adat yang lahir sebelumnya yaitu Perpres 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan dan Peppres 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Baik Perpres 88/2017 maupun Peppres 86/2018, mengamini bahwa diperlukan suatu tindakan konkrit pembaruan agraria dan pengelolaan SDA yang berkeadilan dengan mengakui dan menghormati keragaman penguasaan sumber-sumber agraria masyarakat adat. Sayangnya politik hukum kedua Peppres tersebut, malah mengingkari keberadaan masyarakat adat sebagai pemilik hak terlebih dahulu sebelum

terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan melakukan tindakan resettlement bagi masyarakat adat yang mendiami kawasan hutan dan tidak memasukkan Masyarakat Adat sebagai subyek reforma agraria sebagaimana dimandatkan dalam TAP MPR No.IX/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Berdasarkan catatan akhir tahun Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) pada tahun 2018 terdapat 152 konflik yang mengakibatkan 268 orang warga komunitas masyarakat adat yang di kriminalisasi. Konflik terjadi akibatnya absennya negara dalam penanganan penyelesaian konflik pertanahan termasuk bagaimana menuntaskan administrasi pengakuan dan perlindungan hak milik bersama masyarakat adat atas suatu wilayah adat. PTSL seharusnya menjadi pintu masuk penyelesaian konflik pertanahan yang terjadi di komunitas masyarakat adat, dengan melakukan penelitian mengenai masih ada atau tidaknya hak kepemilikan bersama atas wilayah adat tertentu masyarakat adat untuk selanjutnya didaftarkan sebagai hak milik bersama atas tanah ulayat di Kantor Badan Pertanahan setempat dimana lokasi masyarakat adat itu berkedudukan.

METODE

Prosedur analisis-kebijakan dari rekomendasi memungkinkan analisis menghasilkan informasi tentang kemungkinan serangkaian aksi dimasa mendatang untuk menghasilkan konsekuensi yang berharga bagi individu, kelompok, atau masyarakat seluruhnya.

Untuk merekomendasikan suatu tindakan kebijakan khusus diperlukan adanya informasi tentang konsekuensi-konsekuensi di masa depan setelah dilakukannya berbagai alternatif tindakan. Prosedur analisis kebijakan dari rekomendasi terkait erat dengan persoalan etika dan moral.

Rekomendasi kebijakan memerlukan pendekatan yang normatif, tidak hanya empiris atau evaluatif, karena persoalannya adalah aksi mana yang tepat. Pertanyaan-pertanyaan tentang aksi meminta analisis memilih di antara berbagai pernyataan advokatif tentang apa yang seharusnya dilakukan.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dan metode yang digunakan yang digunakan adalah metode deskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Wilayah Adat (tanah) dari Perspektif Masyarakat Adat dan Rekomendasi Kebijakan Pendaftaran Wilayah Adatnya.

Tanah memiliki keterkaitan dengan berbagai perspektif, yang beberapa diantaranya adalah perspektif social, politik, ekonomi, dan budaya. Karena keterkaitannya dengan berbagai perspektif tersebut, maka tanah memiliki posisi yang sangat strategis sehingga permasalahan tanah berdampak cukup signifikan terhadap kondisi sosial, politik, ekonomi maupun budaya disuatu wilayah.

Hubungan hukum antara manusia dengan tanah sedemikian rupa sehingga dalam pemanfaatan dan penggunaan tanah mampu mewujudkan kondisi yang kondusif bagi kehidupan dan penghidupan manusia mutlak perlu diupayakan pengaturan demi ketertibannya. Kepastian hukum sebagai suatu jaminan bagi pemilik tanah, pemerintah maupun pihak lain merupakan landasan pokok bagi terselenggaranya tertub hukum bagi kehidupan dan penghidupan social, politik, ekonomi maupun budaya.

Dalam hukum pertanahan, hak menguasai dari negara tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hukum publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yakni wewenang hak menguasai dari negara digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur. Sementara itu, Hak komunal tidak diatur dalam UUPA, tidak memiliki basis konseptual yang jelas. Hak komunal pertama kali digunakan dalam PMNA/KBPN No. 9/2015 dengan pengertian berdasarkan Pasal 1 angka 1 yang menyebutkan hak komunal atas tanah adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat adat atau hak milik bersama atas tanah yang

diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan.

Kemudian PMNA/KBPN No. 9/2015, dicabut dengan. PMATR/KBPN No. 10/2016 yang memberikan pengertian berbeda, berdasarkan Pasal 1 angka 1 yang menyebutkan bahwa hak komunal atas tanah adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat adat, atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu. Lebih lanjut, Kedua peraturan menteri tersebut telah menyamakan hak komunal dengan hak ulayat, hal ini dapat diketahui pada pertimbangan hukum huruf b PMATR/KBPN No. 9/2015, bahwa hukum tanah nasional Indonesia mengakui adanya hak komunal dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang pada kenyataannya masih ada, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UUPA. UUPA tidak mengenal konsep hak komunal, di dalam UUPA yang diatur adalah hak ulayat.

Hak ulayat merupakan kewenangan (otoritas) mengatur suatu masyarakat adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Tanah bagi masyarakat adat merupakan sumber utama bagi penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa. Hak ulayat merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum adat, yang mengandung 2 unsur yang beraspek hukum keperdataan (privat) dan hukum publik. Aspek dibidang hukum keperdataan adalah dimana hak-hak perseorangan yang merupakan hubungan hukum konkret. Sedangkan pengaturan penguasaan dan penggunaannya oleh masyarakat adat dan kepala adat termasuk bidang hukum publik. Subjek hak ulayat adalah masyarakat adat, baik teritorial ataupun genealogik, sebagai bentuk bersama para warganya.

Hak ulayat berdimensi publik sekaligus perdata. Dimensi publiknya tampak dalam kewenangan masyarakat adat untuk mengatur:

1. tanah/wilayah sebagai ruang hidupnya terkait pemanfaatannya termasuk pemeliharannya;
2. hubungan hukum antara masyarakat adat dan tanahnya; dan
3. perbuatan hukum terkait dengan tanah masyarakat adat.

Dimensi perdata hak ulayat tampak dalam manifestasi hak ulayat sebagai kepunyaan bersama. Hak ulayat itu bukan hak atas tanah sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 4 jo. Pasal 16 UUPA. Sebaliknya, hak komunal atas tanah itu dimaknai sebagai hak atas tanah. Hak komunal di kategorikan sebagai hak atas tanah, maka terhadap hak komunal dapat diterbitkan sertifikatnya. Sebaliknya, karena hak ulayat itu bukan hak atas tanah, maka keberadaan hak ulayat itu dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dan apabila batas-batasnya dapat ditentukan menurut tata cara pendaftaran tanah, batas tersebut digambarkan pada peta dasar pendaftaran dan dicatat dalam daftar tanah, dimana di atas hak ulayat itu tidak diterbitkan sertifikat.

Lebih lanjut, Pengakuan hak Masyarakat Adat atas wilayah adat, tanah ulayat atau yang serupa dengan itu diatur tegas dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUPA, dengan persyaratan tidak bertentangan (sesuai) dengan kepentingan nasional dan negara, berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam konteks hak menguasai negara, maka pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat adat sekedar diperlukan menurut ketentuan perundang-undangan.

Pasal 3 UUPA, secara eksplisit mengisyaratkan pengakuan adanya hak ulayat sebagai penguasaan tertinggi atas tanah yang merupakan wilayah suatu masyarakat adat, tetapi terbatas pada yang sepanjang menurut kenyataannya masih ada. UUPA tidak mengatur dan tidak pula menentukan kriteria bagi masih adanya hak ulayat. Hak ulayat dibiarkan diatur oleh hukum adat setempat.

Masih adanya hak ulayat atau hak yang serupa dengan itu di suatu masyarakat adat hanya dapat dipastikan hasil tinjauan dan penelitian setempat. Hal inilah yang absen selama ini dilakukan oleh pemerintah, bahkan dialieniasi keberadaannya dengan membuat persyaratan sedemikian rupa di dalam ragam peraturan perundang-undangan. Nampaknya hal ini pula yang mendasari pendaftaran wilayah adat atau hak yang serupa dengan itu tidak mendapatkan tempat sebagai objek pendaftaran tanah dalam PP No.24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Absennya pendaftaran wilayah adat, tanah ulayat, kepemilikan bersama masyarakat adat dalam pendaftaran terjadi akibat sektoralisme pengaturan pengakuan keberadaan masyarakat di dalam berbagai peraturan perundang-undangan dengan persyaratan yang menafikan realitas keberagaman hak masyarakat adat. Pendekatan positivistik mengenai hukum adat diatas, merasuk sampai ke penyelenggara pemerintahan: birokrat dan penegak hukum. Pendekatan yang tidak lagi peka dan fasih dengan realitas ini, mendominasi pandangan penyelenggara negara mengenai masyarakat adat dan hukum adatnya. Konsep-konsep, asas dan norma hukum adat digunakan untuk memahami realitas hukum adat.

Akibatnya realitas masyarakat adat dan hukum adat yang tidak dapat dijelaskan oleh konsep-konsep tersebut dijadikan alasan untuk menyimpulkan tidak terdapat masyarakat beserta hukumnya. Ketentuan Pasal 19 UUPA memandatkan tugas penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan oleh negara yang dilaksanakan oleh pemerintah bagi kepentingan rakyat, untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Lebih lanjut, Pasal 20 menyatakan bahwa hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 (semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial).

Berkaitan dengan ketentuan diatas, menarik untuk mencermati makna “pengakuan” dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945:

“Negara mengakui serta menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Dari rumusan tersebut makna “pengakuan” oleh negara adalah dalam arti “declaratoir” yakni menyatakan sesuatu yang sudah ada, tidak bermakna “konstitutip” atau pemberian hak baru. Pasal 18B ayat (2) sejalan dengan UUPA yang mendudukan hukum adat sebagai sumber hukum tanah nasional.

Menurut Maria Sumardjono (2019), tiga hal dapat disimpulkan dari proses dan mekanisme konversi hak adat atas tanah dengan terbitnya UUPA yaitu: (1). Hak atas tanah adat itu sudah

ada sebelum terbitnya UUPA dan kenyataan itu diakui oleh UUPA melalui ketentuan konversi; (2). Untuk menghormati hak yang sudah ada itu, maka pendaftaran haknya, melalui mekanisme “penegasan hak” atau “pengakuan hak”. Belum didaftarkannya hak atas tanah itu tidak meniadakan haknya. Pendaftaran tanah berfungsi untuk menuntaskan proses administrasinya; (3). Dalam praktiknya, jika semula proses pendaftaran haknya ditempuh atas inisiatif pemohon, dalam perkembangannya melalui pendaftaran tanah sistematis pemerintah dapat mengambil inisiatif pendaftarannya.

Berdasarkan teori jenjang norma hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu *stufentheorie*, yang menyebutkan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang disebut norma dasar (*grundnorm*).

Senada dengan Sitorus (2017, 10) menyatakan, ketidaksinkronan itu membatalkan aturan hukum yang lebih rendah, namun dalam praktik penyelenggaraan bernegara ketidaksinkronan aturan itu tidak otomatis membatalkan aturan yang lebih rendah sebelum aturan yang lebih rendah dibatalkan oleh pengadilan yang berwenang dalam melakukan *judicial review*.

Oleh karena itulah, Permen tentang PTSL tetap berlaku sebelum ada putusan *judicial review* dari Mahkamah Agung.

Jika berangkat dari rumusan diatas, maka menjadi tepat untuk mempertanyakan kembali hilangnya hak kepemilikan bersama tanah ulayat atau hak yang serupa dengan itu dalam PP No.24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Padahal UUPA memandatkan bahwa pemerintah wajib melakukan pendaftaran pertama kali atas seluruh penguasaan tanah di Republik Indonesia, untuk memberikan kepastian hukum bagi seluruh warga negara termasuk entitas masyarakat adat. Hal ini sejalan dengan Putusan MK.35 Tahun 2012 hasil *judicial review* atas UU No.41 tahun 1999 mengenai kepemilikan hutan adat adalah milik

masyarakat adat yang berada di dalam wilayah adatnya.

Sayangnya Peraturan pemerintah Nomor 10 tahun 1961 sebagaimana telah diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, menghilangkan pendaftaran hak kepemilikan bersama atas wilayah adat, tanah ulayat, atau hak serupa dengan itu sebagai objek pendaftaran tanah. Titik tekan permasalahan pendaftaran tanah milik bersama suatu masyarakat adat.

Jika mengikuti logika pendaftaran tanah, maka setidaknya terdapat dua aspek mendasar yang perlu diteliti sebelum diterbitkannya sertifikat hak atas tanah yaitu: (a) pemeriksaan data fisik (siapa subjek/pemegang haknya dan dimana objeknya (letaknya, luasnya, batas-batasnya); dan, (b) pemeriksaan data yuridis (apa bukti kepemilikan dan hubungan hukum antara subjek dengan objek tersebut).

Hal yang sama seharusnya diberlakukan dalam pendaftaran wilayah adat, tetapi dalam konteks ini, pengakuan terhadap wilayah adat tidak dimaksudkan untuk diterbitkan sertifikat kepemilikan, tetapi cukup didaftarkan dalam buku tanah sebagai milik suatu masyarakat adat tertentu.

Menguji Penerapan Asas *Contradictoire Delimitatie* Hak Masyarakat Adat dalam Pelaksanaan Program PTSL.

Suatu kegiatan dalam penempatan batas bidang-bidang tanah berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan dalam pendaftaran tanah disebut asas *Contradictoire Delimitatie*.

Kontradiktur delimitasi adalah sebuah norma yang digunakan dalam Pendaftaran Tanah dengan mewajibkan pemegang hak atas tanah untuk memperhatikan penempatan, penetapan, dan pemeliharaan batas tanah berdasarkan kesepakatan dan persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan, yang dalam hal ini adalah pemilik tanah yang berbatasan dengan tanah yang dimilikinya. Apabila para pemilik tanah berbatasan tidak memperoleh kata sepakat dengan letak sebenarnya dari suatu batas walaupun telah dilakukan mediasi, maka penetapan batas dengan keputusan pengadilan (Pasal 17, 18, 19 PP No. 24 Tahun 1997). Oleh

karena itu kesepakatan/ persetujuan dan kehadiran pemilik tanah yang berbatasan merupakan kewajiban dalam pendaftaran tanah.

Penerapan Asas Kontradiktur Delimitasi berjalan dengan baik apabila para pihak berkepentingan hadir dan memberikan persetujuan dalam penetapan tanda batas. Namun dalam kenyataannya berbeda, penerapan asas kontradiktur delimitasi mengalami kesulitan-kesulitan di lapangan, baik itu dalam pelaksanaan pendaftaran tanah rutinitas seperti biasanya maupun dalam program PTSL. Untuk menghindari konflik dikemudian hari, perlu ada pendataan yang detail, partisipatif apabila menyangkut wilayah masyarakat adat.

Faktor kepastian letak dan batas setiap bidang tanah tidak dapat diabaikan, karena dalam kenyataannya cukup banyak sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah tidak benar bahkan cukup banyak juga sengketa batas masuk ke ranah pengadilan. Dalam konteks ini partisipasi masyarakat adat seringkali diabaikan dalam program penerbitan sertifikat, termasuk dalam pelaksanaan program PTSL. Kasus ini terjadi dalam penerbitan sertifikat hak milik di Kab. Indra Giri Hulu, Provinsi Riau yang berkonflik karena Masyarakat adat Talang Mamak menganggap bahwa tanah yang disertifikasi (individu) itu merupakan wilayah adat mereka.

Positivisme hukum administrasi (Pembuktian Hak) kepemilikan hak atas tanah: Bencana bagi pengakuan hak masyarakat adat dalam Program PTSL.

Pembuktian hak dalam pelaksanaan PTSL diatur dalam Pasal 22 Peraturan Menteri/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018. Persoalannya terkait surat pernyataan tertulis tentang pemilikan dan/atau penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik dalam hal bukti kepemilikan tanah tidak lengkap atau tidak ada sama sekali.

Ketentuan Pasal 22 ini mensyaratkan adanya surat pernyataan tertulis tentang penguasaan fisik bidang tanah dan dengan itikad baik. Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah harus disaksikan paling sedikit oleh 2 (dua) orang saksi dari lingkungan setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dan dapat

dipertanggungjawabkan baik secara perdata maupun pidana.

Apabila dikemudian hari terdapat unsur ketidakbenaran dalam pernyataannya, bukan merupakan tanggung jawab Panitia Ajudikasi PTSL. Ketentuan ini dapat diartikan sebagai berikut:

1. Penguasaan fisik bidang tanah yang dimaksud adalah selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut tidak boleh kurang dari 20 tahun dan atau diselingi oleh jeda waktu misalnya penguasaan baru 10 tahun karena peristiwa tertentu beralih ke pihak lain, kemudian genap mau 20 tahun kembali ke penguasaan semula, serta penguasaan tanahnya tidak diganggu gugat oleh pihak lain sesuai dengan Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997.
2. Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah harus disaksikan paling sedikit oleh 2 (dua) orang saksi. Ketentuan ini berpotensi adanya pemalsuan surat pernyataan seharusnya dapat diperkuat kesaksian orang yang dapat dipercaya, misalnya disaksikan oleh 2 orang saksi dan diketahui oleh RT, RW, dan desa/kelurahan. Adanya akibat hukum apabila ditemukan memalsukan isi dan penandatanganan surat pernyataan yaitu bersedia dituntut dimuka hakim secara pidana maupun perdata karena memberikan keterangan palsu.
3. Apabila adanya unsur ketidakbenaran surat pernyataan bukan merupakan tanggung jawab Panitia Ajudikasi PTSL. Ini merupakan bentuk perlindungan diri dari jerat hukum Panitia Ajudikasi PTSL dan hal ini dapat dibenarkan karena dalam aspek pembuktian tidak mempunyai kewenangan hak uji materil tentang kebenaran surat pernyataan, hanya hak uji formal saja mengenai syarat-syarat administrasi. Misalnya, mengecek surat pernyataan sudah ditandatangani oleh para pihak, kebenaran tentang kesesuaian antara orang yang menandatangani bukan merupakan kewenangan Panitia Ajudikasi.

Di sisi lain, pengaturan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah harus juga memperhatikan peraturan lain seperti Peraturan Daerah (Perda). Karena ada daerah-daerah tertentu mengatur Surat Pernyataan Penguasaan

Fisik Bidang Tanah tersediri dalam bentuk Perda.

Misalnya, Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Bumbu No. 13 Tahun 2016 tentang Registrasi Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah, yang mengatur atau mensyaratkan kewajiban registrasi, adanya prosedur, larangan dan pengawasan, pelaporan dan sanksi dalam hal pendaftaran atau pencatatan dari pemohon guna mendapatkan Nomor Register Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah dari desa/lurah untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan di desa/kelurahan. Selanjutnya, unsur itikad baik dari kenyataan secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan, dan memelihara tanah secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/atau memperoleh dengan cara tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Itikad baik dibuktikan dengan pernyataan pemohon/ peserta Ajudikasi PTSL yang menyatakan: a). tidak terdapat keberatan dari pihak lain atas tanah yang dimiliki atau tidak dalam keadaan sengketa; dan b). tidak termasuk atau bukan merupakan aset Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah; atau Kawasan Hutan (Pasal 22). Dengan merujuk pasal pasal 22 permen nomor 6 tahun 2018 ini, harus memastikan tidak ada konflik dikemudian hari khusus pada wilayah masyarakat adat maka dalam penetapan perlu memberikan kepastian pelibatan masyarakat adat sebagai pemangku hak dalam penetapan lokasi kegiatan PTSL, karena akan rentan terjadi perampasan wilayah masyarakat adat, hal itu dapat bertentangan asas itikad baik dalam dalam pembuktian hak.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Dari berbagai pemaparan di atas, Penulis berkesimpulan bahwa tidak ada kepastian hukum bagi masyarakat adat untuk melakukan mengajukan pendaftaran hak atas wilayah adatnya karena Masyarakat adat tidak disebut sebagai subyek penerima program dalam Permen PTSL, dengan demikian hak atas wilayah adat yang melekat padanya menjadi rentan diambil alih atas nama pembangunan termasuk dalam program pendaftaran tanah sistematis lengkap.

Dengan situasi demikian maka diperlukan upaya pembaruan hukum, untuk memberikan kepastian hukum hak masyarakat atas wilayah adatnya dengan beberapa twaran rekomendasi sebagai berikut:

1. Pembentukan Undang-undang tentang Masyarakat Adat. Undang-undang ini sebagai *lex specialis* perlindungan hak-hak masyarakat adat atas wilayah adatnya sekaligus mengakhiri sektoralisme pengaturan keberadaan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya dengan menyatakan mencabut seluruh ketentuan pengaturan keberadaan masyarakat dalam ragam peraturan perundang-undangan.
2. Menyatakan dengan tegas hak kepemilikabersama atau hak yang serupa dengan itu dalam RUU Pertanahan yang saat ini sedang dibahas oleh DPR RI. Dalam RUU pertanahan harus ditegaskan sedemikian rupa mengenai 3 jenis hak atas tanah yaitu: 1) Tanah negara; 2).Tanah hak individu; dan, 3). Tanah ulayat milik bersama masyarakat adat. Hal ini sejalan dengan semangat UUPA yang menyatakan bahwa hukum tanah merupakan sumber hukum tanah nasional.
3. Melakukan revisi PP No.24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dengan memasukkan wilayah (tanah) milik bersama masyarakat adat sebagai objek pendaftaran tanah.
4. Sebagai langkah transisi sebelum terbentuknya UU Masyarakat Adat, UU Pertanahan dan Revisi PP No.24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah, maka PTSL dapat digunakan sebagai langkah untuk mengidentifikasi keberadaan masyarakat adat beserta wilayah adatnya untuk selanjutnya didaftarkan (penegasan hak) dalam buku tanah di kantor BPN, atau setidaknya-tidaknya terhadap kabupaten/Kota yang telah terbentuk Perda tentang Masyarakat Adat dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk melakukan identifikasi dan verifikasi pendaftaran hak milik bersama masyarakat adat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Harsono, Boedi (2018), *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi*

dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Cetakan Keempat, Universitas Trisakti, Jakarta.

Sutedi, Adrian (2007), *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta.

Umar, H. 2004. *Metode Penelitian Untuk Skripsi dan Tesis Bisnis*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Boedi Harsono (2007), *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta.

Jurnal/Prosiding/Disertasi/Tesis/Skripsi

Kementerian ATR/BPN (2018), *Dokumen Konsultasi Publik Percepatan Reforma Agraria*, Jakarta.

Aries Mujiburohman, Dian (2018), *Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap*, Jakarta.

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, *Perkumpulan HuMa, Epistema Institute (2017), Tinjauan Kritis Perprs 88/2017 dan Analisi Yuridis Perpres 86/2018, Reformasi Kembali ke Ord Baru*, Jakarta.

Sugianto (2018), *Analisis Dampak Pendaftaran Tanah Sistematis Terhadap Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Di Kota Depok*, Jurnal Manajemen dan Agribisnis IPB, Bogor.

Aniza Dessy Daldiani, Rusdianto Sesung (2018), *Kepastian Hukum Hak Komunal*, Jurnal Al-Qanun Vol.21 No.1 Juni 2018, Surabaya.

Ricardo Simarmata (2008), *Pendekatan Positivistik dalam Studi Hukum Adat*, Mimbar Hukum Vol.3 No.3, Jakarta.

Maria Sumardjono (2019), *Pengakuan Hak Ulayat yang Akomodatif*, FH Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

Lain-lain

Undang Undang No.5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.

Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Peraturan Menteri ATR/BPN No.6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Peraturan Pemerintah No.24, Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Hutan Adat.

Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Bumbu No.13 Tahun 2016 tentang Registrasi Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah.

Menteri ATR/BPN No.6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Peraturan Presiden Republik Indonesia No.88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan.

Peraturan Presiden Republik Indonesia No.86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.